

B02 2013年12月28日 星期六
编辑:张鹏飞 美编:金红 组版:刘燕



决定原文
完善人大工作机制,通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

复旦大学教授浦兴祖研究了30年的人大制度,十八届三中全会决定公布后,关于人大制度的一段表述让这位学者很兴奋:“通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”

作为一项刚性很强的监督形式,“质询”的力度仅次于罢免和撤职,虽然早在1954年宪法中便被规定下来,但长期以来一直处在休眠状态。无论在全国人大还是地方人大,质询案例均屈指可数。让浦兴祖感到乐观的是,十八届三中全会决定专门提及质询,意味着这一监督方式将被激活,“要不然再好的制度,长期被冷冻就没有意义了。”

典型案例

答复质询不过关 副省长被罢免

1989年5月在湖南省七届人大二次会议上,代表们就中央要求的清理整顿公司提出质询案,因为对副省长杨汇泉的答复不满意,直接导致杨被依法罢免。

2000年,广东省九届人大三次会议上,代表们对广东省环保局提起质询案,省环保局的3轮答复均未获得通过,事后,该省环保局局长被调离、一名副局长被撤换。

也就在这一年的全国人代会上,辽宁代表团联名就烟台海难事故质询交通部,时任交通部部长黄镇东率相关人员前往辽宁代表团驻地接受质询。

“从那以后,全国人大层面就没有出现过质询,地方人大也很少有质询案例。”浦兴祖说。



人大质询会作为我国的一种法律机制,并不为普通市民所知。图为中国人民大学为了让学生了解质询制度,专门举行模拟质询会。
CFP供片

人大质询或被激活

刚性监督动了真格,官员将感觉到压力

本报记者 吉祥

质询动真格,政府部门很紧张

质询制度起源于1954年宪法中的“质问”,当时规定的质问对象是政府。不过,浦兴祖告诉齐鲁晚报记者,直到改革开放前,质问一直处在休眠状态。

改变出现在上世纪80年代,在1978年宪法中,质问换了一个说法,改为“质询”,此后的1982年宪法更是明确,全国人大及其常委会对“一府两院”有质询权,而受质询的机关

必须负责答复。

“当时刚经历过‘文革’,无论是邓小平领导人还是普通老百姓,都认识到民主监督不能缺少。”浦兴祖说,在这种大环境下,1980年的五届全国人大三次会议上,由时任清华校长刘达领衔,针对宝钢选址等问题向冶金工业部提出质询,激活了这个休眠多时的监督机制,

时任冶金部部长唐克认真回答了代表们的质询,但是代表们仍然不满意,表示要继续关注宝钢的建设工作。这次质询也被认为是新中国历史上的第一次质询。

“效果很好,人大代表动真格监督了,政府部门很紧张。”浦兴祖解释,这次质询的示范效应很明显,很快地方人大便开始跟进。

有官员对质询心存抵触

浦兴祖解释,质询作为一项刚性监督方式被长期休眠,一是因为质询本身门槛较高,除了需要一定的人大代表或者人大常委会委员联名提出,还要被纳入大会议程,而人代会的议程和时间相对固定。全国人大常委会研究室原主任程湘清在接受媒体采访时就说,1980年的质询案并不能算是严格意义上的“质询案”,因为质询案并没有被列为大会议程,只能算询问。在浦兴祖看来,另一个导致质询长期被冷冻的原因是,因为质询意味着问责,一些官员心存抵触,认为这是不配合政府工作,“有的官员不习惯被监督,有的官员认为质询会

激化人大和‘一府两院’的关系。”

浦兴祖多年前旁听过上海市人代会上的一次质询,一位部门“一把手”便在会上打马虎眼,“说得很好听,但不涉及实质问题,态度很圆滑。”

原湖南省人大常委会委员胡肖华对此深有感触。2009年,胡肖华与8名委员启动了湖南省人大史上的第3次质询,要求湖南省粮食局对其挪用的4106万元省级储备粮差价收入作解释,并要问责直接责任人。胡肖华告诉齐鲁晚报记者,尽管相关单位的“一把手”前来接受质询,但其中一位态度“极为傲慢”,当着委员的面打电话给下属,严禁委员调查单位账

目。此后,有领导找胡肖华做工作,让他“把握好度”,这次质询最终不了了之。

多年观察下来,浦兴祖发现,人大监督的力度如何,与一个地方主要领导人的认识分不开。几年前,浦兴祖去西部一省份给人大代表讲课,一位省人大代表兴冲冲地告诉浦兴祖,一些省人大代表正酝酿质询该省高院院长。然而,当天下午,获知消息的该省主要领导出面做工作,告诉代表们不要冒尖,“还没有哪个地方质询过法院,你们有意见,我可以把法院院长请出来,让他给你们好好汇报。”

专题询问不能代替质询

2010年全国人代会期间,十一届全国人大常委会委员长吴邦国向大会作常委会工作报告时指出,将加大监督工作力度,其中一个重要的措施便是依法开展专题询问和质询。

之后的三年里,十一届全国人大常委会围绕热点问题共开展了9次专题询问,这几次专题询问均通过电视

或网络直播,多个部委的主要负责人也出席应询。在一次关于保障房的专题询问中,人大常委会委员不时抛出比较尖锐的问题,住建部有关负责人在回答问题时,几次擦去头上的汗珠。

地方人大也借鉴了这一形式,围绕地方民生焦点开展专题询问。不过,在浦兴祖看来,作为询问的一种形式,

专题询问虽然可以理解为一种监督形式,但更多是为了沟通了解情况,“相对比较柔性,不能替代质询。”

武汉大学法学院教授秦前红在分析当地人大一次专题询问时说,专题询问不能问完了事,可以把大的询问、质询以及特定问题调查等方式配合起来,“动了真格,才会让官员感到压力。”

人大代表本身也有顾虑

有时候人大代表在行使监督权时本身也会有顾虑。一位基层人大常委会工作人员曾撰文指出,人大代表的第一个担心就是搞僵关系,毕竟人大很多具体问题,如经费等问题的解决还得靠政府,“如关系搞僵了,很多事情不好办。”另一个担心是怕得罪人。因为质询时的气氛比较严肃,火药味比较浓,被质询者必须面对回答问题,“有些同志就觉得本来都是熟人、同事、朋友,碍于情面,怕弄得被质询单位下不来台,怕伤感情、得罪人。”

十八届三中全会决定对此作了回应,明确表示要“通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切”。

在此前的今年3月,全国人大常

委会委员长张德江在十二届全国人大常委会第一次会议上就指出,要增强监督实效,对于监督工作中发现的问题,要持续跟进,推动整改,并建立健全解决问题的长效机制,“必要时可依法采取质询、特定问题调查等监督形式。”

浦兴祖说,既然领导层已经发出了加强人大监督的信号,人大代表也应该强化“角色意识”。他指出,现在的人大代表构成中,官员代表占了多数,这就导致一线代表在质询时,不可避免地会遇到上级,难免有顾虑,“这一方面要优化代表结构,十八大报告中已经提出来了,另一方面代表也要敢于监督,既然扮演了这个角色,就要唱好这台戏。”



复旦大学教授浦兴祖。(资料片)